

CM1601

Notitie en vragen over transparantie van trilogen over nieuwe EU wetgeving

1. Aanleiding

De Vaste Commissie Europese Zaken (EUZA) van de Tweede Kamer sprak in haar procedurevergadering van 17 december 2015 over de consultatie van de Europese Ombudsman over transparantie van trilogen. Die consultatie is onderdeel van het onderzoek op eigen initiatief dat de Europese Ombudsman over de transparantie van trilogen in mei 2015 is begonnen.

Met het oog op de verdere besluitvorming van de Commissie EUZA over dit onderwerp vermeldt de Commissie Meijers hieronder enkele gegevens met betrekking tot trilogen en formuleert enkele vragen over de rol van nationale parlementen met betrekking tot trilogen. Sommige van die vragen zou de Tweede Kamer aan de Europese Ombudsman kunnen doen toekomen.

2. Wat is een triloog, wie nemen er aan deel en welke regels gelden?

Sinds het Verdrag van Lissabon worden de meeste nieuwe EU wetgevingshandelingen door de Raad van Ministers en het Europese Parlement (EP of Parlement) gezamenlijk vastgesteld (co-decisie). De basisregels over de gewone wetgevingsprocedure staan in de artikelen 294-296 Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU). Volgens die regels stellen de Raad en het Parlement ieder een standpunt vast over een wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie (EC of Commissie). Daarna vinden er tussen het Parlement en de Raad in aanwezigheid van de Commissie informele onderhandelingen over die standpunten en het voorstel plaats. Die onderhandelingen worden als triloog aangeduid omdat er drie EU instituties aan deelnemen.

Regels over de triloog staan in artikel 294 VWEU en in de artikelen 73 en 74 van het Reglement van het Europese Parlement en in de Gemeenschappelijke Verklaring van 13 juni 2007 van Parlement, Raad en Commissie over de wijze van uitvoering van de medebeslisingsprocedure.¹ De punten 8 en 9 van die Verklaring luiden:

8. Deze trialogen vinden meestal plaats in een informeel kader. Zij kunnen in iedere fase van de procedure en op verschillende niveaus van vertegenwoordiging worden gehouden, afhankelijk van de aard van de verwachte bespreking. Iedere instelling wijst in overeenstemming met haar eigen Reglement van orde haar deelnemers aan iedere bijeenkomst aan, stelt haar mandaat voor de onderhandelingen vast, en stelt de andere instellingen tijdig van nadere gegevens betreffende de bijeenkomsten in kennis.
9. Voor zover mogelijk, worden alle ter bespreking tijdens een volgende bijeenkomst ingediende ontwerpcompromisteksten vooraf aan alle deelnemers ter beschikking gesteld. Ter vergroting van de transparantie worden trialogen die in het Europees Parlement en de Raad plaats hebben, indien mogelijk aangekondigd.

¹ Pb EU 2007 C 145/5.

In het aanhangige concept-voorstel voor een Interinstitutional Agreement on Better Regulation tussen Parlement, Raad en Commissie, is geen bepaling over trilogie opgenomen.²

3. Feitelijke werking

Feitelijk worden de onderhandelingen namens de Raad gevoerd door het Voorzitterschap van de Raad, meestal de minister of permanente vertegenwoordiger van de lidstaat die het Voorzitterschap vervult alsmede de fungerende voorzitters van de Coreper en van de betrokken ambtelijke werkgroep(en). Namens het Parlement treedt een onderhandelingsteam op, gevormd door de rapporteur over het voorstel en de schaduw-rapporteurs van de andere politieke fracties. Namens de Europese Commissie zijn het Hoofd van de Eenheid die het voorstel heeft voorbereid of de Directeur-Generaal van het betrokken DG of soms de Commissaris aanwezig. De Commissie bemiddelt, verleent ‘technische adviezen’ en waakt over de conformiteit met het Unierecht.³

In de periode 2009-2014 hebben de beide mede-wetgevers aan 488 wetgevingsvoorstellen hun goedkeuring verleend, waarvan 192 in het parlementaire jaar 2013/2014. De trilogie over een wetgevingsvoorstel duurt meestal langer dan een jaar. In die periode vinden dan verschillende zittingen van de vertegenwoordigers van de drie betrokken instituties plaats. Artikel 294 VWEU voorziet dat er één, twee of drie lezingen over een voorstel kunnen plaatsvinden. Het overleg tussen Parlement en Raad is daar voorzien in de conciliatiefase, bij de derde lezing van een wetgevingsvoorstel. In de praktijk geven Parlement en Raad er in verreweg de meeste gevallen de voorkeur aan om al in de eerste lezing (meestal na meerdere zittingen van de trilogie) tot overeenstemming te komen. Dat gebeurt in 85% van de gevallen. De trilogie duurde in die gevallen in 2009-2014 gemiddeld 17 maanden.⁴ Die praktijk levert tijdwinst in het wetgevingsproces op, maar betekent wel dat een aantal waarborgen in de leden 5 t/m 13 van artikel 294 VWEU in feite komen te vervallen.

Er zijn aanwijzingen dat juist tijdens de trilogie veel lobby-activiteiten plaats vinden. Als gevolg van het informele karakter van de onderhandelingen en het ontbreken van openbare informatie over de stand van de onderhandelingen en over de voorgestelde of bereikte compromissen is de voor beïnvloeding essentiële informatie alleen beschikbaar voor sommige lobbyisten en belanghebbende of geïnteresseerde buitenstaanders met goede contacten met insiders.

4. Openbaarheid

De Verdragen en het Handvest leggen grote nadruk op het principe van openbaarheid, ondermeer in artikel 1 tweede zin en artikel 10 Verdrag betreffende de EU (VEU), artikel 15 VWEU en artikel 42 EU Grondrechtenhandvest. Verder is relevant de EU Verordening

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/20151215_iaa_on_better-law-making_en.pdf

³ EP, Codecision and Conciliation, A guide to how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure, December 2014, p. 15 e.v.; zie ook de Nederlandstalige ‘Gids van de gewone wetgevingsprocedure’ van de Raad van november 2011).

⁴ EP, Verslag van Werkzaamheden betreffende medebeslissing en bemiddeling (2009-2014), DV\1031024NL.doc.

1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.⁵ Het Hof van Justitie heeft bij de uitleg van die verordening in het arrest *Access Info* onder verwijzing naar zijn eerdere rechtspraak geoordeeld dat wanneer de Raad optreedt als wetgever juist ruimere toegang tot documenten moet worden verleend: *“De transparantie op dit gebied draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten (arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 46).”*⁶ Het Hof verwijst daarbij naar artikel 1 VEU dat luidt: *“Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.”*

De informele onderhandelingen tijdens de triloog vinden achter gesloten deuren plaats. Verreweg de meeste documenten over de triloog zijn niet openbaar. Er bestaat onmiskenbaar een spanning tussen nadruk die de Verdragen en de rechtspraak van het Hof leggen op het belang van zo groot mogelijke openbaarheid van het wetgevingsproces in de Unie en de gedachte dat beslotenheid bijdraagt aan de effectiviteit van het onderhandelingsproces. Het Europese Parlement onderkent die spanning: *“While the **need for transparency** remains a challenge given the generalisation of trilogue negotiations, it has to be reconciled with the **need for efficiency** in order to reach agreements.”*⁷ Die spanning zal mede aanleiding zijn geweest voor het besluit van de Europese Ombudsman om een onderzoek naar de transparantie van de triloggen in te stellen.

5. Rol nationale parlementen?

In de genoemde regels over triloggen is geen rol voor de nationale parlementen voorzien.

Het is derhalve de vraag:

(a) hoe een nationaal parlement inzicht kan krijgen in wat er in de trilooffase gebeurt, en
(b) welke rol nationale parlementen kunnen spelen bij de vergroting van de transparantie van de triloggen.

Daarnaast zijn er de institutionele vraag (c) hoe een rol voor de nationale parlementen in de fase van de triloog valt in te passen in de institutionele structuur van de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU en de feitelijke vraag (d) hoe een nationaal parlement desgewenst invloed op de informele onderhandelingen tijdens de triloog kan uitoefenen.

⁵ Pb EU 2001 L 145/43. Zie ook P. Leino, *Transparency, Participation and EU Institutional Practice: An Inquiry into the Limits of the ‘Widest Possible’*, Florence, EUI Working Papers 2014/03 (Department of Law), http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30580/LAW_2014_03_Leino.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶ Hof van Justitie EU 17 oktober 2013, C-280/11P, punt 33.

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/documents/docs-2014/docs-2014-october/documents-2014-october-1.html>, zie onder trilogue negotiations; het EP streeft er naar meer informatie over triloggen bekend te maken in het openbare Legislative Observatory (OEIL) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y>.

6. Welke documenten zijn er over de triloog?

Aan de kant van het Europese Parlement zijn er het onderhandelingsmandaat dat meestal vastligt in een resolutie van het EP of van de bevoegde commissie met de daarbij gevoegde amendementen. Verder brengen de onderhandelaars van het EP volgens artikel 73(4) van het Reglement na elke triloog verslag uit aan de bevoegd commissie van het EP en worden alle stukken die het resultaat van de laatste triloog weergeven aan die commissie ter beschikking gesteld. Aan de kant van de Raad zijn er het standpunt van de Raad neergelegd in het door de Raad geamendeerde voorstel en het mandaat dat aan het Voorzitterschap wordt verleend. Verder wordt er voor elke zitting van de triloog een zogenaamd vierkolommen document vastgesteld waar het voorstel van de Commissie, de amendementen van het EP, het standpunt van de Raad en bereikte compromissen worden weergegeven.

7. Voor wie zijn die documenten toegankelijk?

Van al deze documenten is tijdens de triloggen alleen het standpunt van het EP en de uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen in de triloog openbaar.⁸ Als dat laatste document openbaar wordt is er praktisch geen ruimte meer voor nationale parlementen of voor burgers en particuliere organisaties om invloed uit te oefenen op de inhoud van de wetgevingshandeling. Alle andere documenten worden als *Limité* aangeduid of zijn alleen voor het EP en de Raad beschikbaar. De *Limité* documenten zijn voor zover ons bekend voor de Tweede Kamer toegankelijk. Alleen zullen Kamerleden wel moeten weten dat (of de Griffie laten nagaan of) er nieuwe documenten over de onderhandelingen in de triloog beschikbaar zijn.

Verder bepaalt artikel 5 van het Protocol no. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de EU: *“De agenda's en de resultaten van de Raadszittingen, waaronder begrepen de notulen van de Raadszittingen waarin over ontwerpen van wetgevingshandelingen is beraadslaagd, worden rechtstreeks naar de nationale parlementen gezonden, op hetzelfde tijdstip als aan de regeringen van de lidstaten.”* Het is ons niet duidelijk of deze notulen ook zinvolle informatie over het mandaat voor en de uitkomst van de triloggen bevatten.

8. Vragen

Het voorgaande leidt ons tot de volgende vragen:

1. Op welke wijze en hoe frequent rapporteert het Voorzitterschap aan de Raad over de voortgang en resultaten van de onderhandelingen in de triloog?
2. Op welke wijze en hoe frequent rapporteert het Onderhandelingsteam van het EP aan het Parlement of aan de bevoegde commissie over de voortgang en resultaten van de onderhandelingen in de triloog?
3. Welke documenten worden er in het kader van deze rapportages opgesteld en voor wie zijn deze documenten toegankelijk?
4. Hoe weet de Tweede Kamer dat er een document over het resultaat van de onderhandelingen in een triloog beschikbaar is?
5. Dienen deze documenten volgens het Unierecht voor iedere burger toegankelijk te zijn?

⁸ Sinds september 2015 is bij het Gerecht van de EU een beroep aanhangig tegen de weigering van het EP om de vierkolommen documenten betreffende een Europol regeling openbaar te maken, zaak T-540/15 de Capitani/Parlement.

6. Kan de Tweede Kamer met externe adviseurs spreken over de betekenis van deze documenten?

9. Informatievoorziening

In principe zijn er drie kanalen waarlangs informatie over triloggen naar de nationale parlementen zou kunnen komen: het Europese Parlement, de Raad en de Europese Commissie. Onze indruk is dat de Commissie op dit punt niet veel perspectief biedt, gezien haar rol als middelaar, adviseur en hoeder van het EU recht. De Europese Commissie lijkt dus niet de meest aangewezen partij om te informeren over wat de andere twee instituties in de trilog doen. Voor een nationaal parlement ligt contact met de Raad en met name met de minister die de lidstaat in de Raad vertegenwoordigt in het kader van de controle op het handelen van de regering in die Raad voor de hand. Anderzijds is het mogelijk dat het Parlement, als zuster-instelling, meer oog zal hebben voor transparantie van de trilog en toegang tot voor de parlementaire controle noodzakelijke documenten dan de Raad.

In § 4(1)(2)(c) van de Duitse Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag van 4 juli 2013 (Bundesgesetzblatt I, p, 2170) wordt bepaald: „Die Unterrichtung des Bundestages nach § 3 erfolgt insbesondere durch Übersendung von allen bei der Bundesregierung eingehenden (...) Berichten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union beziehungsweise der Bundesregierung zu (...) (c) Einberugungen, Verhandlungen und Ergebnissen von Triloggen“.

In Nederland bestaat geen vergelijkbare verplichting van de regering om berichten van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU over het bijeenkomen, de onderhandelingen en de uitkomsten van triloggen aan de Tweede Kamer te zenden.

Dat leidt tot de volgende vragen:

7. Wil de Tweede Kamer zijn informatie over de voortgang en resultaten van triloggen uitsluitend van de regering krijgen of ook informatie vragen aan het Europese Parlement of aan de Europese Commissie?

8. Wil de Tweede Kamer een met de Duitse wettelijke regeling vergelijkbare verplichting van de regering om de berichten van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel over triloggen aan de Kamer over te leggen?

9. Is het mogelijk de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de onderhandelingen in een trilog zonder het onderhandelingsproces in de trilog te frustreren?

10. Uitoefening van invloed door nationale parlementen op triloggen

Het staat de nationale parlementen vrij om zich in elke fase van het wetgevingsproces, dus ook tijdens de trilog die vaak langer dan een jaar duurt, te wenden tot een van de drie betrokken instituties, het EP, de Raad en de Commissie. Artikel 12(a) VEU bepaalt: “De nationale parlementen dragen actief bij tot de goede werking van de Unie: (a) door zich door de instellingen van de Unie te laten informeren (...)”

De hierboven geformuleerde vragen over de institutionele inkadering van de rol van nationale parlementen kunnen in de consultatie van de Ombudsman aan de orde worden gesteld.

10. Is er een rol voor de nationale parlementen in de fase van de triloog in te passen in de institutionele structuur van de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU?

11. Hoe kan een nationaal parlement desgewenst invloed uitoefenen op de informele onderhandelingen tijdens de triloog?

Ten slotte zou de Tweede Kamer in de consultatie ook aan de orde kunnen stellen:

12. Waarom zijn in het concept-voorstel voor een Interinstitutional Agreement on Better Regulation geen regels over triloggen opgenomen?

* * *

Over de Commissie Meijers

De Commissie Meijers is een onafhankelijke groep van wetenschappelijk onderzoekers, advocaten en rechters die adviseert over Europees en internationaal migratie-, vluchtelingen-, straf-, privacy-, non-discriminatie- en institutioneel recht. De Commissie bevordert de bescherming van fundamentele rechten, toegang tot de rechter en democratische besluitvorming in Europese wetgeving op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Het werk van de Commissie Meijers wordt mogelijk gemaakt dankzij de Nederlandse Orde van Advocaten, Vluchtelingenwerk Nederland, Stichting Migratierecht Nederland, Stichting Democratie en Media, het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten, Art. 1 Antidiscriminatiezaken en Universitair Vluchtelingenfonds UAF.

Contactgegevens:

T 020 362 05 05

E info@commissie-meijers.nl

W www.commissie-meijers.nl